



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input checked="" type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias   |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |   |  |

## **Projeto Urbano e Democracia Técnica**

*Urban Project and technical democracy.*

*Proyecto urbano y democracia técnica.*

FARIAS, José Almir (1)

(1) Professor Doutor, Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará – DAU-UFC, Fortaleza-CE, Brasil; e-mail: [josealmirfarias@gmail.com](mailto:josealmirfarias@gmail.com)

## Projeto Urbano e Democracia Técnica.

*Urban Project and technical democracy.*

*Proyecto urbano y democracia técnica.*

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo trazer uma reflexão sobre as dificuldades metodológicas para a prática de um projeto urbano democrático na cidade brasileira contemporânea. Neste sentido, busca-se, à luz do resgate de algumas experiências passadas, identificar alguns dos obstáculos operacionais para se efetivar a relação entre projeto urbano e participação. Em sua última parte, o texto aborda a recente iniciativa para superar esse impasse: a proposta do conceito de “democracia técnica”, entendido como um recurso de democratização das escolhas científicas e técnicas, que são sempre também escolhas políticas e sociais, a partir da constituição de “fóruns híbridos”, isto é, espaços de negociação e ação política entre especialistas e leigos.

**PALAVRAS-CHAVE:** projeto urbano, participação popular, democracia técnica

### ABSTRACT

*This article proposes to discuss on the methodological difficulties to practice a democratic urban project in contemporary Brazilian cities. In this sense, it tries to identify some of the operational obstacles to the relationship between urban design and participation, regarding some past experiences. The “technical democracy” concept, the most recent initiative to overcome this impasse, is the main concern of the last part of this paper. Even if it is understood as a resource to implement scientific and technical choices in a democratic way is undeniable that the proposal of this concept regards always also political and social choices built up in “hybrid forums” conceived as spaces of negotiation and political action among experts and laymen.*

**KEY-WORDS:** urban project, community participation, technical democracy

### RESUMEN:

*Este artículo tiene como objetivo presentar una reflexión sobre las dificultades metodológicas para la práctica de un proyecto urbano democrático en la ciudad brasileña contemporánea. En este sentido, si se busca a la luz del rescate de algunas experiencias pasadas, identificar algunos de los obstáculos operativos para efectuar la relación entre el proyecto urbano y la participación. En su parte final, el artículo se centra en la reciente iniciativa para superar esto dilema: la propuesta del concepto de “democracia técnica”, entendido como una manera de democratizar las opciones científicas y técnicas, que siempre son también opciones políticas y sociales, estableciendo “foros híbridos”, a saber espacios de negociación y de acción política entre expertos y legos.*

**PALABRAS-CLAVE:** proyecto urbano, participación popular, democracia técnica

## 1. INTRODUÇÃO

No momento em que várias capitais brasileiras são tomadas simultaneamente por uma profusão de intervenções urbanísticas impulsionadas pelos megaeventos e por um bombardeio de críticas dos descontentes de todos os matizes, nos parece oportuno refletir uma vez mais sobre as possibilidades e limitações do projeto urbano como instrumento democrático. Do niilismo radical dos *black books* às denúncias dos especialistas do urbano sobre a improvisação, inadequação ou má qualidade das obras, amplia-se a polifonia das ruas e das salas de estudo deixando a firme impressão de que resiste um caráter autoritário, tendencioso e mesmo violento nas tomadas de decisão sobre o destino das cidades.

Apesar da coerência e contundência dessas críticas, ainda nos falta entender melhor as razões e implicações dessa *démarche* urbanística que é o “projeto urbano”, pois é preciso ter em vista que as ações sobre a cidade sofrem com os perigos do tempo longo e com as reviravoltas das situações econômicas e políticas. Epistemologicamente, o projeto urbano parece ser uma nova especificidade metodológica que veio substituir o urbanismo normativo, sendo entendido como um processo interativo de concepção e de realização de dispositivos concretos que se precisam ao longo do tempo. Para os urbanistas europeus não se pode desvincular a ideia de projeto urbano da noção de “governança” que advém da evolução do exercício democrático, e que modifica as condições de elaboração da ação urbanística recompondo os jogos de poder e os modos de decisão em matéria de planejamento urbano, com destaque de enfoque para o mundo associativo.

Mas em nosso país esta apreensão conceitual é recebida com forte suspeição e ceticismo, na medida em que o projeto urbano parece se inscrever em postulados e determinações implícitas que tenderiam a contribuir para a reprodução das práticas sociais dominantes e mesmo reforçá-las, perpetuando a ‘cidade partida’. Para alguns autores, os avanços no planejamento e gestão democráticos da cidade teriam sido interrompidos e solapados pela economia liberal ao instaurar a lógica da concorrência urbana em nível mundial. As tomadas de decisão projetual se inscreveriam agora, de maneira evidente, em ações seletivas vinculadas ao planejamento estratégico que se vale de parcerias público-privadas para alavancar obras em áreas já enobrecidas e importantes para a dinamização da economia. Os planos estratégicos, ao investirem em marketing e na difusão de uma “imagem” da cidade, não teriam preocupação com uma participação efetiva da população, antes, fomentariam um falso consenso (HARVEY, 1996).

É diante deste quadro adverso que o presente trabalho se inscreve, trazendo uma análise sobre as dificuldades metodológicas para a prática de um projeto urbano democrático na cidade brasileira contemporânea. Neste sentido, busca-se, à luz do resgate de algumas experiências passadas, identificar alguns dos obstáculos operacionais para se efetivar a relação entre projeto urbano e participação. Em sua última parte, o texto aborda a recente iniciativa para superar esse impasse: a proposta do conceito de “democracia técnica”, entendido como um recurso de democratização das escolhas científicas e técnicas, que são sempre também escolhas políticas e sociais, a partir da constituição de “fóruns híbridos”, isto é, espaços de negociação e ação política entre especialistas e leigos.

## 2. DUAS EXPERIÊNCIAS METODOLÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO

Desde a década de 1960, diversos esforços prático-teóricos vêm sendo feitos no sentido de revelar o caráter da relação entre intervenção urbana e participação. A sociologia das ciências tem inspirado inúmeros trabalhos com base em argumentações interdisciplinares – como os estudos históricos, sociológicos, econômicos, etc. –, para propor e analisar os dispositivos participativos que se multiplicam em diferentes contextos. Três questões principais têm dominado esse debate na literatura especializada: as dimensões política e ideológica; a natureza e as arenas da participação; os métodos, ferramentas e técnicas. Apesar desse empenho, há um vácuo de comunicação entre os conteúdos delineados nas diferentes disciplinas, pois embora a questão da participação perpassasse todas as análises, estas variam substancialmente quanto à definição de propósitos, métodos ou o papel da comunidade na tomada de decisões (JUAREZ & BROWN, 2008).

Retomamos aqui duas dessas experiências observando suas concepções de metodologia participativa: a primeira é o ‘desenho participativo’, um ensaio no âmbito da elaboração projetual que teve grande repercussão entre os americanos; a segunda refere-se ao ‘orçamento participativo’, uma proposta brasileira de decisão democrática no planejamento e gestão urbanos. Em que esses dois casos nos auxiliam a elucidar sobre as dificuldades para se alcançar uma efetiva participação cidadã em projetos urbanos?

### DESENHO PARTICIPATIVO E O INSTANTE DA CRIAÇÃO

Nos Estados Unidos, o famoso artigo Paul Davidoff sobre ‘*advogacy planning*’, escrito em 1965, veio inspirar um novo movimento de conscientização comunitária que colocou na pauta das políticas públicas a participação direta dos habitantes na definição de seu ambiente físico, e expandiu o senso de responsabilidade social em relação ao planejamento urbano. A partir de então, a “participação cidadã voluntária” influenciou diversos programas governamentais de ajuda financeira e assistência técnica à cooperação comunitária em processos de planejamento e de concepção de projetos. Enquanto as associações comunitárias passavam a oferecer uma agenda de oficinas participativas com o objetivo de auxiliar os mais pobres na escolha de suas prioridades, alguns pesquisadores investiam no desenvolvimento de metodologias participativas centradas no desenho colaborativo.

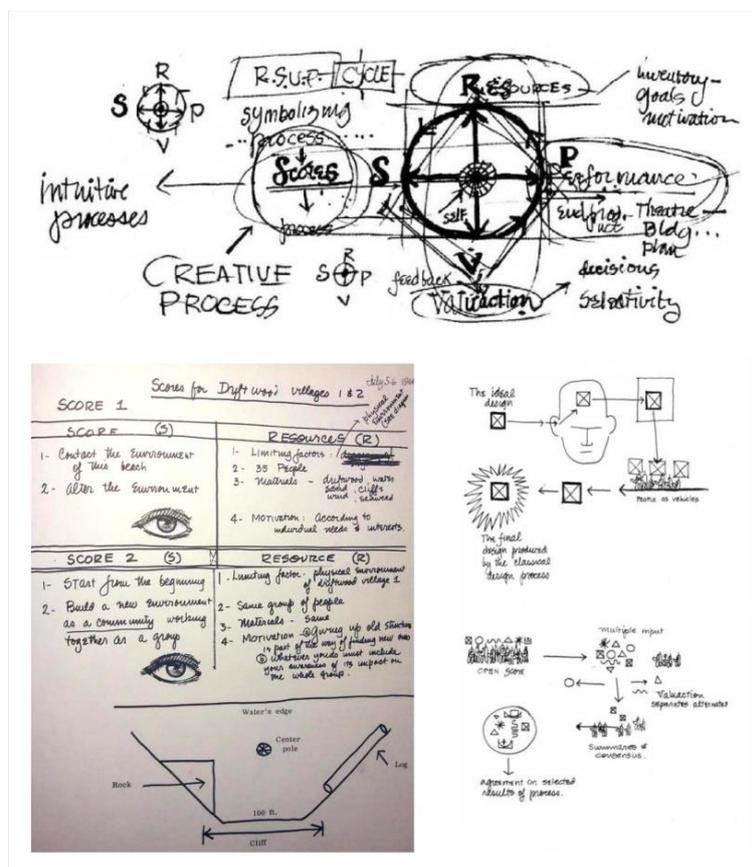
Examinamos, brevemente, a seguir, duas dessas proposições para a concepção de projetos paisagísticos e arquitetônicos participativos.

#### RSVP Cicle e Talkpart Process

Ainda nos anos 1960, o arquiteto paisagista americano Lawrence Halprin e sua esposa Anna, bailarina e coreógrafa, depois de testemunharem as frustrantes proposições de projetos de reabilitação urbana ditadas por governos e grandes empresas, conceberam uma metodologia de desenho participativo sob a influência da contracultura em voga. Através de seus workshops “Experimentos Ambientais”, eles exploraram as interfaces entre pessoas, dança e ambiente de modo a desvendar as dimensões não-representacionais do habitar. Essa experiência foi essencial para a formulação de sua teoria sobre a criatividade coletiva no planejamento e no design do ambiente.

Assim nasce o 'RSVP Cycle' (HALPRIN, 1969), um processo participativo que implica na composição de grupos de trabalho envolvendo projetistas e usuários em procedimentos que se sobrepõem aos métodos convencionais, lineares e hierarquizados. Este método se estrutura em quatro ciclos – (*Resources, Score, Valuation, Performance*)<sup>1</sup> – que se retroalimentam e podem ser implementados em diferentes ordens e momentos, operando em dois níveis: um interior, voltado para o indivíduo, e o outro exterior, orientado para o coletivo. O objetivo é analisar e conceber soluções de desenho com a participação ativa da comunidade. Para Halprin, trata-se mais de uma “orientação de processo” do que uma “orientação de objetivos”, pois o método utiliza as experiências sensoriais para uma comunicação simbólica através do espaço e tempo.

Figura 1: Registros esquemáticos do RSVP Cycle e do Takepart Process, método desenvolvido pelo casal Halprin.



Fonte: HALPRIN, 1969, 2000.

<sup>1</sup> Os ciclos RSVP são: (1) recursos (*resources*) humanos e materiais disponíveis para informar o processo criativo, o que inclui o inventário físico e o programa projetual (requisitos, objetivos e expectativas); (2) a contagem (*score*), constitui um quadro de pontuação das contribuições de modo a sustentar a legitimidade de um projeto; (3) a avaliação (*evaluation*) dos valores e sistema de crenças, bem como das necessidades e desejos da comunidade, integrando-os ao processo de tomada de decisão; (4) o desempenho (*performance*), como a evolução do resultado do projeto se dá ao longo do tempo, este componente antecipa uma solução projetual holística e não-estática definida pelos participantes (HALPRIN & BURNS, 1975).

O *RSVP Cicle* foi o suporte teórico para a concepção posterior do *TakePart Process*, uma abordagem pioneira para a organização de oficinas de criatividade coletiva, servindo como uma estratégia para aproximar pessoas e grupos comunitários. Nessas oficinas são realizados exercícios e discussões sobre as dimensões não-representacionais e performáticas do processo criativo, priorizando os juízos, as experiências e sentimentos dos participantes em detrimento das formas clássicas de representação projetual. Em contraste com as tradicionais decisões fechadas conduzidas por gestores autoritários, o *TakePart Process* propõe uma forma de “registro comunitário” cujo objetivo é destruir o segredo, espalhar o poder, envolvendo todos no processo de decisão e enfatizando a experiência do usuário para desenvolver soluções coletivas.

É possível correlacionar o método concebido pelo casal Halprin – mesmo que se encontre em campo ideológico oposto – com a “psicogeografia” e suas noções de “deriva” e “errância”, uma técnica de comportamento experimental proposta pelos situacionistas franceses, para registrar as formas de apropriação do espaço urbano através da ação do andar sem rumo (DEBORD, 1997). A ideia de errância foi retomada mais recentemente por Jacques (2002), para dar sentido à ideia de “corpografias urbanas”, um tipo de cartografia realizada pelo e no corpo que, segundo a autora, pode servir para a reflexão sobre a diminuição da participação cidadã na cidade e favorecer novas formas de micro-resistências ao pensamento urbanístico hegemônico.

Embora tenha influenciado uma geração de arquitetos e ser reconhecida como um processo aberto e democrático, a metodologia proposta pelo casal Halprin é vista com reservas por alguns analistas, que acusam a utilização de objetivos pré-concebidos. Estudando o caso do centro de Cleveland, Ohio, Hirsch (2012) aponta a ambiguidade não resolvida entre facilitação e manipulação latente neste processo de desenho participativo. Para Hirsch, a noção de registro comunitário constituiria uma medida de símbolos a ser usada para democratizar a comunicação e a orientação, mas também poderia servir para controlar os resultados de uma experiência.

De todo modo, os dilemas conceituais e práticos de métodos experimentais como este são reflexos dos muitos desafios teóricos para a participação no planejamento e na concepção projetual do ambiente urbano, pois suscitam questões tais como: em que medida as ações e movimentos humanos, codificados ou constrangidos por agentes “externos” influenciam as estruturas, as arquiteturas e regimes discursivos? Quais são as relações de poder e as forças disciplinares e subjetivas que afetam essas ações e movimentos? Como se sabe, estes questionamentos, com suas tensões latentes, vêm sendo explorados nos últimos 30 anos por especialistas de todos os matizes (marxistas, liberais, estruturalistas e pós-estruturalistas), sobretudo no que se refere à relação entre políticas públicas e as possibilidades práticas das teorias não-representacionais no processo de decisão.

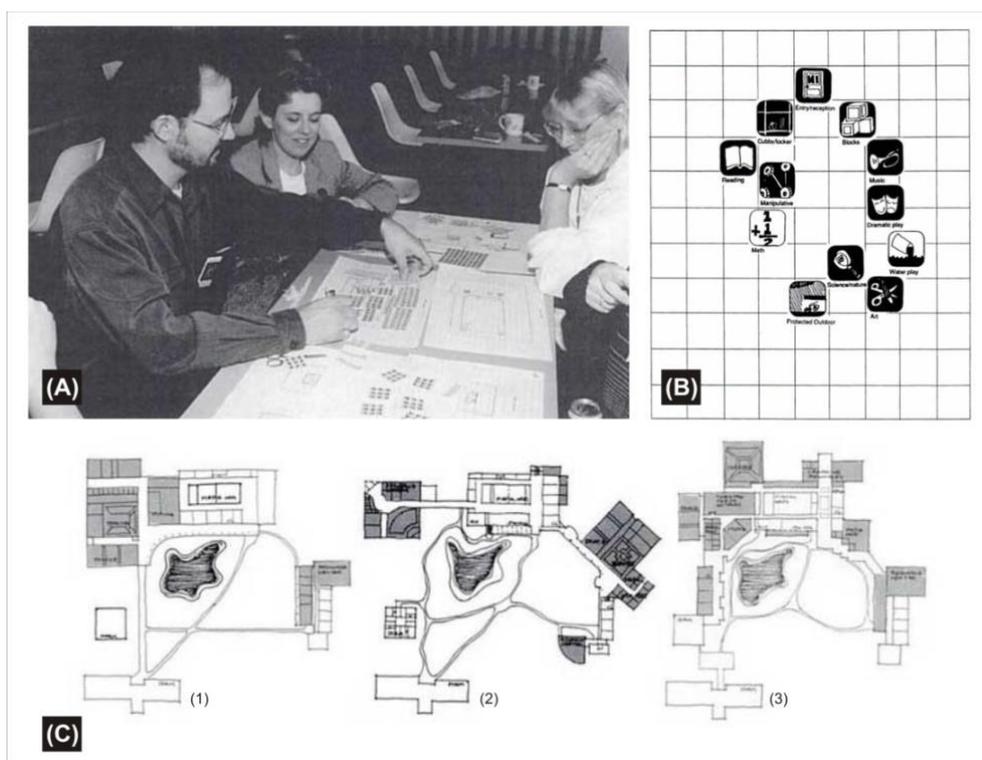
### **Community Participation**

Desde os anos 1980, o arquiteto e pesquisador americano Henry Sanoff vem aprimorando e reatualizando seu método de desenho participativo: o ‘*Community Participation*’. Para Sanoff, o desenho pode ser considerado como o registro visionário de um processo que busca criar e oferecer guias úteis para ações destinadas a posicionar a comunidade em um quadro futuro. Um grupo comunitário estaria pronto para um registro visionário quando manifesta insatisfação com a situação presente e prevalece um forte sentimento de que deve haver

mudanças. É nesse momento, quando há um maior senso comunitário, que os participantes se encontrariam em condições de contribuir efetivamente com ideias de solução antes que os especialistas e administradores estreitem por conta própria o leque de opções (SANOFF, 1984).

Do ponto de vista teórico e conceitual esta proposta se filia às metodologias de jogos cooperativos, muito utilizadas no campo educacional, que se sustentam na aplicação de dinâmicas cognitivas para estimular um determinado grupo em uma abordagem colaborativa. De um modo geral, trata-se de um método *walkthrough* (passo a passo)<sup>2</sup>, que explora simulações e resoluções de conflitos entre as partes envolvidas, estruturando-se em uma série de atividades em grupo articuladas por um conjunto de registros em formato de tabelas, quadros desenhados e questionários, cujo conteúdo pode variar conforme o objeto arquitetônico a ser configurado.

Figura 3: Imagens do método de desenho participativo proposto por H. Sanoff. (A) Sanoff em trabalho de grupo fazendo uso dos instrumentos de planejamento espacial; (B) Grelha de layout espacial elaborado com peças modulares; (C) Desenhos alternativos concebidos em workshop.



Fonte: SANOFF, 1984, 2000.

<sup>2</sup> Os passos seriam os seguintes: (1) 'inventário ambiental', um levantamento preliminar das condições físico-espaciais existentes (articulações, zoneamento, acessibilidade, condições de funcionamento e conforto, etc.); (2) 'levantamento de desejos e expectativas' dos usuários, feito com respostas livres escritas ou desenhadas, de modo a identificar as críticas quanto às condições funcionais, programáticas e estéticas; (3) 'desempenho físico-espacial', definido com uso de questionários para avaliar os graus de funcionalidade, segurança, adequação, qualidade ou padronização da proposta; (4) 'preferências visuais' (com imagens e símbolos) para o partido arquitetônico, de modo a obter uma orientação e diretrizes para proposta arquitetônica (DEL RIO, IWATA e SANOFF, 2000).

O processo culmina com um workshop, onde são selecionadas, em uma dinâmica interativa, as diferentes alternativas programáticas e de organização espacial. Os participantes são divididos em grupos, pequenos e mesclados, e recebem as “peças do jogo”. Normalmente são utilizadas peças modulares e em escala de papelão colorido, representando ambientes espaciais. Os grupos montam seus quebra-cabeças representando as suas propostas de organização espacial em um layout hipotético. Entre as diversas soluções diagramáticas elaboradas são escolhidas por consenso aquelas que melhor sintetizam os anseios da maioria.

A noção de “consenso” é essencial para o sucesso desse método. Mas é o próprio Sanoff quem alerta para o fato de que, embora em situações com pequenos grupos o consenso seja normalmente pensado como uma unanimidade, há um lado obscuro neste tipo de acordo que pode resultar em uma homogeneidade alienante protegendo o sistema de mudanças. A pressão para o consenso teria o potencial de inibir o processo argumentativo, bem como silenciar as partes mais frágeis. O “verdadeiro” consenso seria aquele resultante de pactos nos quais as “diferenças são criativamente exploradas, através da descoberta compartilhada, onde as pessoas passam a ouvir uns aos outros e identificar os pontos de acordo e desacordo, em um processo de *co-sensing*” (SANOFF, 2008, p.18).

Como se pode notar nessa breve apreciação de duas metodologias participativas, o desenho é o mecanismo e a ferramenta central para conectar a inventividade da imaginação coletiva com a produção material da arquitetura. Não custa lembrar que, de acordo com Robinns (1997), os desenhos por serem constituídos de matéria, significam a representação fenomenológica de uma prática conceitual. Eles são simultaneamente a representação de uma ideia e de uma ação e, contraditoriamente, constituem um objeto mudo e uma forma de discurso social. No caso da arquitetura, por exemplo, a grande maioria dos profissionais concorda que os momentos iniciais são os mais significativos no processo de concepção projetual. É quando, através de croquis – desenhos realizados à mão livre e feitos com traços rápidos e contínuos –, eles representam as escolhas e as tomadas de decisões. Os croquis se transformam, assim, em uma ferramenta cuja função é refletir sobre a criação projetual, questionar novas alternativas e experimentar outras ideias.

As metodologias de desenho participativo apontam para uma estratégia que sustenta a cooperação do usuário na elaboração da representação inicial do objeto em discussão, embora não seja sensato esperar que este usuário desenvolva desenhos técnicos complexos<sup>3</sup>. Isso ficaria a cargo dos profissionais especializados, que os utilizam a partir de normas padronizadas, fazendo com que o desenho assuma o duplo papel de instrumento de comunicação e de registro e documentação. É nesta condição que o desenho torna tangível a escolha projetual, dando sentido ao pensamento clássico de ele convence mais sobre a exequibilidade da obra do que os esclarecimentos em forma de palavras. Compreende-se, portanto, a possibilidade sempre presente de manipulação técnica do desenho, justificada para se alcançar um melhor resultado, mas que pode vir alterar substancialmente as decisões participativas.

Baudin (2000) propõe uma solução para este impasse ao considerar que não se trata de um problema de representação, mas da natureza da criação. Neste sentido, o que importa é a

---

<sup>3</sup> É preciso fazer a distinção entre o desenho de concepção e desenho técnico. O primeiro é voltado para o entendimento e esclarecimento das ideias iniciais sobre o projeto, enquanto o desenho técnico é responsável pela clareza e a precisão na transmissão das informações, seguindo as normas de representação da ABNT.

capacidade de inovação, da validade e dos fundamentos das maneiras de pensar e fazer a cidade. Tal julgamento sinaliza que a participação não pode se atracar à fase inicial de elaboração formal do projeto urbano, porque o processo de criação não é interrompido no momento da adoção de uma determinada representação. A criação implica também em invenções na maneira de conduzir ou de modificar o projeto, e esta acepção extensiva do processo permitiria aos usuários interrogar a qualquer momento sobre a parte doutrinal do projeto, e assim, avaliar melhor sua adequação às finalidades acordadas.

Cabe aqui um comentário sobre os recursos representacionais da tecnologia digital, já que muitos acreditam que ela pode ser utilizada como um poderoso instrumento de democratização das decisões sobre a cidade. Ela ajudaria, por exemplo, nos processos de interação entre técnicos e população, reconhecendo em tempo real as problemáticas e potencialidades de cada caso. Para os mais otimistas, as simulações espaciais (desenhos e maquetes virtuais) podem ampliar o debate em “praça pública”, servindo como ferramentas para a concepção de várias hipóteses de modo a estabelecer uma conexão entre os futuros ambientes construídos e a satisfação dos usuários. Os mais céticos lembram, entretanto, que mesmo compreensíveis pelo leigo, esses recursos tridimensionais trazem o perigo de uma apercepção onde a noção da dimensão física perde progressivamente seu sentido, seu valor analítico, em termos de recorte (VIRILIO, 1984), e ademais, não evitariam necessariamente a manipulação dos resultados.

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A QUESTÃO POLÍTICA DA ESCOLHA**

A experiência pioneira do Orçamento Participativo (OP), levada a termo primeiramente em Porto Alegre-RS, em 1989, foi recebida como um modo de democratizar as tomadas de decisões e as demandas sociais. Em uma descrição sumária, o município é dividido em regiões (setores espaciais que servem de referência para a mobilização e a organização das pessoas), nas quais ocorrem rodadas de discussão entre cidadãos e representantes da Prefeitura, para debater propostas de investimento público para o ano seguinte. Essa concepção original se difundiu por todo o Brasil, e mesmo em outros países.

Cada município desenvolve o OP de modo variado, mas com um núcleo comum: a discussão pública da peça orçamentária antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a todos os cidadãos que queiram participar, seguindo regras conhecidas e regulares, com tramitação das decisões a partir de reuniões plenárias locais até uma instância superior, um Conselho do OP, que organiza as demandas e lhes dá a forma final a ser encaminhada ao Executivo. Em todos os casos, o Poder Legislativo fica à margem do processo, e não existem articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos pela Constituição de 1988 (SILVA, CARVALHO, 2006).

Os críticos condenam o fato de que há ausência de um vínculo consistente entre o OP e o planejamento territorial global da cidade. Souza (2005) destaca a contradição do processo do OP tomar como referências unidades espaciais (mais especificamente, territoriais, já que são espaços de poder) que não possuem expressão enquanto “lugares”, espaços vividos, e cujos limites não tenham sido pactuados coletivamente, sendo, na verdade, espaços definidos tecnocraticamente (bacias de drenagem, áreas de planejamento formalmente definidas, etc.).

Questiona-se também a utilidade redistributiva do OP, já que as diversas experiências apontam que o poder público discute apenas as pequenas obras de urbanização e infraestrutura básica para comunidades e bairros carentes, para as quais não se avalia a relação com o entorno imediato e a eficácia dos investimentos. Já as obras de grande porte ficam de fora do processo, e são ditadas pelo urbanismo tecnocrático, que não partilha as decisões sobre os complexos projetos e programas de desenvolvimento urbano e ambiental. Avalia-se ainda que há o problema da baixa consistência democrática, pois em muitos casos os cidadãos são convidados a opinar e a sugerir, mas a decisão é concentrada no Executivo (DANIEL FILHO, 2003). E duvida-se, enfim, da utilidade político-pedagógica do OP, pois seria baixo o retorno quanto à ampliação da consciência de direitos e o incremento do nível de organização da sociedade civil.

Mas, para além dos problemas levantados, uma lição pode ser retirada da metodologia concebida para o orçamento participativo: a escolha do projeto é uma questão política, não porque se restrinja a uma seleção entre as várias alternativas postas em discussão, mas porque representa as opções e valores de uma comunidade. É preciso aceitar o fato de que qualquer intervenção urbana encontra-se sujeita à avaliação conflituosa das expectativas implícitas e a alterações no instante de sua comunicação. Cada ator ou grupo social possui sua própria lógica e, em um momento ou outro, forma sua opinião.

A escolha de um projeto se adequa, portanto, a uma base cultural comum ao conjunto dos atores. Esta base cultural merece ser extraída, posta em evidência, valorizada. Quanto mais larga e consensual for esta base, mais o projeto urbano terá chance de ser apropriado por um maior número de atores. Inversamente, quanto mais elitista ou fechado for o projeto urbano, mais ele seleciona os grupos capazes de se apropriar dos seus benefícios e mais corre o risco de ser rejeitado ou recusado pela parte dos cidadãos que se sintam excluídos. É preciso reconhecer, portanto, que os nossos fóruns de discussão precisam ser aprimorados, de modo a superar dilemas como a manipulação ideológica e a centralização metodológica das decisões.

### **3. DEMOCRACIA TÉCNICA: UMA PERSPECTIVA PROMISSORA?**

#### **O PROJETO URBANO COMO ELE TEM SIDO NO BRASIL**

Relembremos que, no Brasil, o projeto urbano tem pelo menos três grandes significações. A primeira, muito difundida nos estudos acadêmicos, é a de que seja um instrumento ideológico da supremacia neoliberal no contexto das cidades, produzindo uma espetacularização através de grandes obras de caráter mercadológico. A segunda acepção faz referência aos aspectos de sua relação com o planejamento urbano, em especial com o planejamento estratégico, correspondendo a uma atividade especulativa sobre o futuro através da elaboração de objetivos desenhados destinados a orientar as transformações do espaço urbano. Mas ele também designa, em uma visão mais estritamente técnica, a capacidade de se projetar pelo desenho uma solução formal em um contexto que demanda, e mesmo impõe, algum tipo de reparação, reabilitação ou readequação de fragmentos urbanos.

Se esta polissemia indica a necessidade de se elaborar conceitos mais precisos sobre o que vem a ser o projeto urbano, ela é também reveladora de uma evolução da reflexão e da ação sobre e na cidade ao longo das últimas décadas, cujo corolário é a crise articulada entre o

urbanismo normativo tradicional, incapaz de fazer frente à degradação e às injustiças do ambiente construído, e o perfil clássico da sociedade urbana brasileira, ainda portadora de valores arcaicos sobre propriedade e espaço público.

Podemos conjecturar que a urgência, na concepção e execução, atribuída à maioria dos projetos urbanos é um dos grandes impeditivos para se alcançar uma participação democrática. Os levantamentos oficiais que precedem a elaboração de projetos de reestruturação urbana, embora traduzam alguma acumulação de conhecimento, não são suficientes para fazerem emergir soluções consistentes. Ao invés de se esforçar para aperfeiçoar as metodologias de pesquisa e de participação dos atores interessados, os gestores urbanos acabam por desconsiderá-las, adotando respostas prontas e estereotipadas. Sistemáticamente, o processo de convencimento da opinião pública se dá com a divulgação midiática de imagens sedutoras de projetos “acabados”, mas para os quais ainda não foram feitos estudos técnicos e de viabilidade econômica, e que são “legitimados” pelas declarações públicas entusiásticas de lideranças políticas locais e representantes empresariais.

Quando grupos de oposição e vozes discordantes se veem habilitados a conscientizar o público através dos veículos de comunicação e na forma de protestos, as propostas muitas vezes já se encontram consolidadas, sem espaço para modificações relevantes. Os prazos exíguos representam uma retórica poderosa para acelerar a aprovação de projetos que normalmente exigiriam uma apreciação mais detalhada. Nesse ínterim, os procedimentos formais são relaxados, a legislação urbanística pode vir a ser modificada e as barreiras administrativas removidas.

Figura 4: Duas “soluções midiáticas” para o mesmo problema, divulgadas, mas não debatidas em fóruns participativos. O exemplo é a polêmica sobre a remoção e novo projeto da Praça Portugal, em Fortaleza. (1) Proposta oficialmente divulgada pela Prefeitura; (2) Proposta alternativa elaborada por um grupo de arquitetos independentes.



Fonte: (1) Jornal Diário de Nordeste, 10/03/2014. (2) Jornal Tribuna do Ceará, 02/04/2014.

Assim, as soluções de projeto urbano se mostram em franca colisão com os pressupostos da participação democrática. Mas não se trata de uma exclusividade do projeto urbano. A história recente da política e da prática urbanística brasileira mostra que há dificuldades para a colaboração democrática em todas as iniciativas. Para Souza (2005) é uma meia verdade dizer que a agenda da reforma urbana conferiu um papel de destaque à democratização do planejamento e da gestão urbanas, pois os principais instrumentos normativos – os planos diretores e o Estatuto da Cidade – detalham de um modo bastante vago os mecanismos de participação em comparação com os mecanismos previstos na própria Constituição (plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiências públicas, conselhos).

## **PARTILHAR SABERES**

Como tornar inteligível aos não-especialistas, conceitos básicos sobre o espaço urbano, o projeto e a demanda social? Como enfrentar o urbanismo de urgência que escamoteia o autoritarismo urbano? Uma nova série de estudos lança luzes sobre a expressão “saberes cidadãos” para justificar uma vez mais a necessidade da intervenção popular. E, neste caso, parte-se de duas premissas: a primeira afirma que o projeto urbano é uma ação sobre a cidade que traduz um projeto político (TOPALOV, 1989); a segunda admite que as sociedades democráticas contemporâneas se distinguem por impasses entre poder político e poder técnico.

Na França, a reflexão sobre os diferentes tipos de saberes cidadãos se inscreve na continuação dos trabalhos de Callon, Lascoumes e Barthe (2001), que propõem o conceito de “democracia técnica”, entendida como democratização das escolhas científicas e técnicas, que são sempre também escolhas políticas e sociais, a partir da constituição de “fóruns híbridos”. O fórum híbrido seria um dispositivo de elucidação de conteúdo entre especialistas e leigos, um espaço de negociação e ação política entre atores. Essa perspectiva teórica se diferencia das conhecidas experiências e instrumentos nacionais de participação popular (conselhos, assembleias, conferências...), principalmente porque coloca no centro do processo a especificidade da partilha dos saberes. Dito de outro modo, o corte entre saberes experts e “profanos” precisa ser questionado.

A democracia técnica ajudaria a pensar uma abordagem não-instrumental do projeto urbano, através da formação de redes sóciotécnicas nas quais os atores sociais que não participam do mesmo universo cognitivo e de interesses, se encontrariam implicados na coprodução de saberes e reformulações de demandas. Em um trabalho de teoria política, Sintomer (2008) propõe uma análise sobre a natureza dos saberes cidadãos e seu uso no processo de democracia participativa, fazendo uma tipologia de saberes com base na distinção clássica entre as teorias elitistas e as teorias participativas. Nez (2009), retomando a proposta de Sintomer, considera três conjuntos de saberes cidadãos que podem ser mobilizados para o debate sobre projetos urbanos: os saberes de uso, os saberes profissionais e os saberes militantes.

Os saberes de uso, ou ‘saber local’, são saberes não-especializados, fundados em uma vivência do território e os mais mobilizados no urbanismo, se apoiando na experiência e na proximidade, pois trazem o conhecimento que um indivíduo ou uma coletividade tem do ambiente imediato e cotidiano. Os saberes profissionais são mais sistematizados, pois baseados em uma expertise técnica, enquanto os saberes militantes se referem a um conhecimento do funcionamento do mundo político e administrativo. Trata-se, portanto, de categorias analíticas que permitem, em uma perspectiva weberiana, estudar a realidade extraíndo “modelos” de saberes cidadãos que se confundem em situações concretas. De fato, os indivíduos adotam frequentemente diferentes arranjos mobilizando esses três tipos de saberes em função do dispositivo participativo, do contexto político, da escala e da temporalidade do projeto urbano.

É certo que o saber de uso pertence a todos os habitantes, mas os saberes profissionais e militantes são menos partilhados, de tal sorte que as desigualdades são fortes e dificultam a passagem de um registro a outro. Todavia, indivíduos e grupos podem combinar esses três tipos de saberes debatendo-os coletivamente e, assim, suscitar um “saber associativo”. É esse

último tipo de saber que pode ser mobilizado em uma lógica de “contra-expertise associativa”, a fim de elaborar projetos alternativos àqueles das instituições oficiais, mas podendo resultar também em uma co-elaboração de projetos, simbolizando a passagem política da contestação à concertação.

Não há uma fórmula pronta, mas seria um bom começo reconhecer que cada ator dispõe de uma legitimidade mais ou menos explícita resultante não apenas de seus direitos reais como cidadãos, mas também de sua força de comunicação ou de sua posição profissional. Para BOTTA e SIMON (1998), essas diferentes legitimidades jurídicas são importantes para referenciar os atores nas regras do jogo, muito embora seja desejável e mesmo necessário priorizar e qualificar a “legitimidade cidadã” que pode resultar de uma vontade individual ou da vontade de um grupo intervindo em defesa de interesses materiais diretos ou indiretos ou por pura convicção, comunicando acréscimos ao projeto e mesmo contestando-o quando for o caso. O reconhecimento da legitimidade cidadã indica que, no tecido complexo das relações entre os atores urbanos, o poder de convicção, a força de comunicação, pode dar a um ator juridicamente marginal, um poder real de inflexão e mesmo de obstrução.

#### 4. CONCLUSÃO

Embora não conclusivos, os estudos que tratam dos casos aqui apresentados apontam obstáculos para a efetiva participação dos atores interessados, identificando problemas que vão desde a inadequação metodológica das pesquisas de opinião, até o questionamento sobre a transparência e legitimidade das decisões. É certo que essas experiências sinalizam uma reflexão sobre a qualidade e o grau de abertura para a participação popular, mas a questão distintiva do desenho participativo é o registro da participação no momento da criação da proposta, enquanto o orçamento participativo infere sobre a questão política das escolhas.

A temática dos saberes cidadãos, conforme foi possível apreender, remete à questão do poder no centro dos dispositivos participativos que, no Brasil, resta um apanágio das chamadas classes dominantes. Sob a ótica da democracia técnica, este poder se desconcentraria, já que o processo de concepção de um projeto urbano passaria a se realizar através inúmeras interações entre os atores urbanos. Aceitando-se a premissa dos saberes cidadãos, pode-se concluir que o projeto urbano venha a ser o produto de uma convergência de ações e de intenções particulares, que interagem para se traduzir em uma enunciação coletiva.

#### REFERÊNCIAS

- BAUDIN, G. Le projet urbain, outil de débat et de décision. In HAYOT, A.; SAUVAGE, A. (direction). *Le projet urbain: enjeux, expérimentations et professions*. Paris: Éditions de La Villette, 2000, pp. 224-234.
- BOTTA, H.; SIMON, A. Les acteurs, les relations contractuelles et les légitimités. In TOUSSAINT, J.Y.; ZIMMERMANN, M. (direction). *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*. Liège: Mardaga, 1998, pp.131-140.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; et BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie*

*technique*. Paris: Seuil, 2001.

- DANIEL FILHO, B. *O Orçamento Participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro. Reflexões sobre a experiência de Santo André*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, PUC -São Paulo. São Paulo, 2003.
- DAVIDOFF, P. Advocacy and pluralism in planning. In *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4), 1965, pp.331-338.
- DEBORD, G. *A sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DEL RIO, V.; IWATA, N.; SANOFF, H. Programação e métodos participativos para o projeto de arquitetura: o caso do Colégio de Aplicação da UFRJ. In *Anais do Nutau'2000*, São Paulo, USP, 2000.
- HALPRIN, L. *The RSVP Cycles. Creative processes in the human environment*. New York: G. Braziller, 1969.
- HALPRIN, L.; BURNS, J. *Taking Part: A Workshop Approach to Collective Creativity Paperback*. Cambridge: MIT Press, 1975.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In *Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, n.39, Cidades: Estratégias Gerenciais. São Paulo: NERU/CNPq/FINEP, 1996.
- HEALEY, P. Collaborative planning in a stakeholder society. In *Town Planning Review*, Vol. 11, nº 1, 1998, pp. 1-21.
- HEALEY, P. The treatment of space and place in the new strategic planning in Europe. In *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, nº 1, 2004, pp. 45-67.
- HIRSCH, A. Facilitation and/or Manipulation? Lawrence Halprin and 'Taking Part'. In *Landscape Journal*, January 1, vol. 31 nº1-2, 2012, pp. 117-134.
- JACQUES, P.B. *Estética da ginga*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.
- JUAREZ, J. A., & BROWN, D. K. (2008). Extracting or Empowering? A Critique of Participatory Methods for Marginalized Populations. In *Landscape Journal*, 27(2), 2008, pp.190-204.
- NEZ, H. La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif. In *Premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*. Lion: ENS-LSH, 2009.
- ROBINS, E. *Why architects draw*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- SINTOMER, Y. Du savoir d'usage au métier de citoyen? In *Raisons Politiques*, nº 31, 2008, pp.115-133.
- SANOFF, H. *Design Games*. Los Altos: William Jauffman, 1984.
- SANOFF, H. *Community Participation. Methods in Design and Planning*. New York: John Wiley & Sons, 2000.
- SANOFF, H. Multiple views of participatory design. In *International Journal of Architectural Research*, v.2, issue 1, march 2008, pp.57-69.
- SÁNCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó- SC: Argos, 2010.
- SILVA, G.P; CARVALHO, C.E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. In *Nova Economia*, vol.16, nº3, Belo Horizonte, set./dec. 2006.
- SOUZA, M.L. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In *Anais do XI Enanpur*. Salvador: Anpur, maio 2005.
- TOPALOV, C. L'urbanisme comme mouvement social: militants et professionnels du city planning aux Etats-Unis (1909-1917). In *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº44-45, 1989, pp.139-144.



VIRILIO, P. *L'espace critique*. Paris: Christian Bourgois Editeur, 1984.

\*